清代官员选任制度述论

杜家骥

This paper will study all the main regulations about the mandarin's selecting and appointing system and discuss its characteristics and influence. The mandarin selecting and appointing system of Qing Dynasty epitomized the regulations and experience of past dynasties. Being meticulous and well-conceived were its important characteristics. The strict control on official vacancy prevented the situation of overstaffing. The different official vacancy system between Man and Han guaranteed Man's status as the main rulers, and at the same time, it was also favourable for rallying and utilizing the Han bachelors and officers. But Man's privilege had a bad influence on the quality of bureaucrats. In the central government, the Man-Han double appointment caused the dilatory and shrinking style. The mandarin selecting regulations reflected not only the Emperor's dictatorship, but also the decentralization and thus prevented either from having the sole official appointint power. In the last stage of Qing Dynasty, the collapse of this system was an important reason which led to the domination by the Governers and Governer-generals. The corruption was also a projecting characteristics of the selecting and appointing system, which made the official rank become a kind of commodities, bestowed the baners special favours, these disadvantages ruined the bureaucratic politics of Qing Dynasty seriously.

官员的选举与铨任制度,决定官僚队伍的质量、权力的分配、人才的配备使用、官员的选用数量以及会否产生"冗官"现象等多方面的问题,与王朝的统治、吏治乃至治乱兴衰有直接关系。清代官员的选任制度基本沿袭明代,在某些方面有所损益或发展。另外,清王朝是以满族为主体满汉联合统治的政权,在官员的选任上也体现了这一特色。本文拟对清代官员的选任制度作综合性考察,总结某些特色,并阐述其对清代政治的影响。

一、官员的选择途径

清代选拔官员主要通过科举和学校,由学校入仕者可不经过科举,国家专设有培养士子直接进入官僚队伍的学校。另外还有捐纳、世爵世职为官、举荐、吏员考职选官等多种方式。

科举。士子以科举入仕,必须考取举人或进士。乡试,是选拔举人的省级考试,每三年一次,遇有重大庆典又有加试,为恩科。考取举人者,可于次年参加中央礼部举行的会试,考中者为贡

士。贡士经复试以后进士殿试，决定其名次，授与进士及第、进士出身、同进士出身等不同进士资格①。殿试几日后朝考，选取优等者为庶吉士，入翰林院之庶常馆继续深造，其余授官。

举人虽然也取得受官的资格，但由于举人为数众多，官缺有限，因而入仕希望渺茫。举人选官有考选、拣选、大挑等方式，可授以中书、知县、教职等，真正得官则旷日持久，候补遥遥，乾隆中，"举人选用知县，需次动至三十余年"②。举人得官的比例，约为"铨官不过十之一"③，其余近十分之九皆不能进入仕途。尽管如此，由于举人数量大，入仕者的绝对数量还是可观的。乾隆中，每年从举人中选官近 50 名④，照此计算，有清 268 年，当约有一万三千多人得官。进士，有清一代共取中 26391 人⑤，基本全部进入官僚队伍。就是说，官场中，以科举入仕者，进士约占三分之二，举人约占三分之一。但进士在中央任职的比例大大高于举人，因而升迁比举人迅捷，举人授官于中央的很少。进士直接授官者，除一甲三名状元、榜眼、探花留翰林院外，其余授中书、部院主事、大理寺评事、太常寺博士、鸿胪寺行人及地方知州、知县等六、七品官，在此基础上任职一定年限后再升迁。进士经朝考选为庶吉士者，三年考试散馆，优者留职翰林院，次者授六科给事中、监察御史及中书、主事、知县、教职等。凡留翰林院的庶吉士及殿试得中状元、榜眼、探花授为翰林院修撰、编修者，又俗称翰林，备受重用，有清一代的内阁大学士多翰林出身，其他逐步升任为部院尚书、侍郎、左都御史、内阁学士以及任总督、巡抚者"不可胜数"⑥。

科举考试还有所谓"制科"。制科先由官员推荐人选，被荐举者直接参加朝廷考试，取中者即授以相应职务。

学校。培养满汉士子直接入仕的学校是北京的国子监。国子监是全国最高学府，其学生有以下两类：一、贡生。共六种，其中拔贡生、岁贡生、优贡生、恩贡生，是由各府州县学生员中选拔贡入国子监者。副贡生，是乡试录取举人之外的副榜人员直接入监。例贡生，生员或监生捐纳入贡者。贡生名为入监，并不一定在监读书。二、监生。共四种，即荫生、恩监生、优监生和例监生。贡生监生期满肄业（初不统一，雍正五年定为三年），优贡生、拔贡生录用为小京官、知县、教职、州判等。一、二品官所荫之荫监生，考用为部院员外部、主事及治中、知州、通判等。其余贡生、监生考职，用为州判、州同、县丞、主簿、吏目等⑦。

清代还设有一些培养旗人子弟入仕的官学，如八旗官学，每旗一所，附属于国子监，选八旗旗分佐领下人子弟入学，乾隆三十三年后，下五旗包衣（奴仆）子弟也入此学。景山官学，内务府三旗包衣幼童入学之所。咸安宫官学，培养内务府三旗包衣子弟及满州旗人俊秀子弟。蒙古官学，为蒙古八旗子弟学校。另外还有八旗义学、世职官学、健锐营学、外火器营学、圆明园学等等，以及各省旗人驻防地所设的八旗子弟学校。旗人子弟既可在官学年满肄业后直接授与官职，也可学习一定年限后选入国子监或考入顺天府学为生员。入国子监者肄业后考职授官，入顺天府学者走科举入仕的道路。驻防旗人子弟主要由科举入仕。

捐纳。捐纳，即通过向政府交纳银、粮而得官或取得某些职衔、特权。捐纳卖官，秦汉以来几乎历代都实行过，但开捐次数，项目之多，影响之深，无过于清代。

清代捐纳分为"现行常例"（或称现行事例）和"暂行事例"。现行常例主要有下列名目：捐出身，如捐生员、贡生、监生、举人。捐虚衔，捐封赠，捐加级记录，捐免处分、任职回避等等。这类捐纳始于顺治年间，当时只有捐贡生、监生，以后名目不断增多，并于乾隆十年定为常行制度，以后又增设一些名目。暂行事例，是指遇到战争筹措军费、灾荒赈济以及河工、营田筹款等开捐，事过停止。这种捐主要是捐实官，始于康熙朝平三藩之乱。总计清代共开暂行捐 70 次左右。捐实官所授官职，文职京官自部院各司的五品郎中、员外郎，下至各部、院、寺、监的从九品、未

入流杂职。地方官自四品官之道员、知府，以下府同知、通判、知州、知县直至九品的主簿、未入流之杂职等。武职最高为正三品的参将，下至九品的外委把总等⑧。捐实官得官不算正途入仕，不得在某些机关及某些官位上任职，但升迁不受捐纳之名的影响，因而有些捐官者后来竟逐渐升任为总督、巡抚。捐纳不考虑纳捐者的才识，所以这一途径所选之官大多行政能力低下，甚至混入奸猾之辈、"市侩无赖"⑨，严重败坏了吏治。捐纳屡开，还造成了仕途的壅滞，咸丰以后，由于开捐设局由中央扩大到地方，"设局遍各行省"⑩，入仕者补官更难，常出现十几人、几十人争一官缺，几十年不得补官的现象。

世爵世职为官。凡取得公、侯、伯、子、男及轻车都尉、骑都尉、云骑尉、恩骑尉等世爵世职者，世袭罔替或降等承袭，承袭者可按爵职等级授以相应官职。如旗人公侯伯子男爵，可补授八旗副都统，轻车都尉、骑都尉补授佐领，云骑尉补防御，恩骑尉补骁骑校⑪；授文职官者，轻车都尉可补科、道官及郎中，骑都尉可用为员外郎，云骑尉用为主事⑫。旗人子弟袭爵者年二十以下，入世职官学，三年期满，象征性地考试后即加录用。

举荐。举荐是汉晋南北朝时期征辟制度的遗留，清代偶或采用。清初曾令地方大员荐举地方才干之士及山林隐士，供朝廷简用。雍正以后，曾几次规定地方长官可将所聘用的"才守出群"、"才识兼优"的幕宾上报，朝廷议叙或考试选用为官⑬。如雍正时的方观承、咸丰朝的左宗棠，都是由幕宾而保荐为官的⑭。

吏员考职为官。吏员也即书吏，是指各衙门中任用的抄写、誊录及收发公文册簿等杂务的文职，不属官员。清代规定，这些人任职五年以后，可以考试为官，但所升任的官职品级很低，如考为一等者，可用为知府衙门的正八品经历，二等用为知县的副手正九品的主簿，三、四等分别用为从九品杂职、未入流杂职，如孔目、典史、库使、税课司大使、驿丞等⑮。考职而进入官阶层的吏，不仅授职低，不用为正印长官，而且升迁也是很不乐观的。

二、因缺任官——清代的官缺制

官缺，是指政府机构中所设官位的性质类别及编制额数，是解决已进入仕途的官僚不同集团在权力上如何分配、任官权由谁掌握、不同性质的官职如何派任，以及官职额数的控制等等问题。清代官缺按以下几种形式划分。

（一）固定授与不同民族、身分之人的官缺。这类划分形式的官缺，计有宗室缺、满洲缺、蒙古缺、汉军缺、内务府包衣缺、汉缺。汉缺为授与汉人之官缺，其它为授与满族——旗人之官缺，其中宗室缺授皇族中的宗室成员，满洲缺、蒙古缺、汉军缺分别授与八旗中的满洲旗、蒙古旗、汉军旗的旗人，内务府包衣缺授与内务府三旗包衣旗人。中央各机关实行满汉复职制，长官一职两官，满汉并设，定为满洲缺（简称满缺）、汉缺，两种缺额基本相等。每机关的分支机构如各司、厅、房的官员，设不同数额的满缺、蒙古缺、汉军缺、汉缺及少量宗室缺。其中满缺居多，约占总数 60%，为汉缺的 2 倍⑯。某些特殊的机关如理藩院、内务府及八旗各官，则专定为旗人官缺，内务府诸司、处、院以下各官职，为内务府三旗包衣的专缺，宗人府的大部分官职都定为宗室缺。地方某些重要或特殊官职如各处驻防官，理事同知、通判，派驻边疆民族地区的各大臣如驻藏大臣、蒙古、新疆的参赞大臣、领队大臣，及盛京五部官、奉天府尹等，也定为旗人官缺，主要是满缺。以上官缺，在某些情况下，蒙古族人可借补满缺，旗人可用为汉缺，汉人则不得补用旗缺，有清一代只有一、二特例。各省督抚以下地方官，清初曾在某些地区实行上述官缺制，如

山西、陕西、甘肃三省之督抚、布政使，康熙七年定为满缺，兼用蒙、汉军旗员。雍正以后逐渐参用汉人，专缺制取消。直隶口北道、山西归绥道也一度实行旗人专缺⑰。顺天府的府尹、府丞、治中、通判及经历、照磨、司狱等，则专设汉缺，不用旗员，因京畿地区旗人甚多，定为汉缺，以防止旗人官员袒庇徇私。其它广大地区的地方官虽然自雍正以后基本取消旗人专缺制，但在实际任用时还是满汉有别。如督抚、布政使、按察使等高级官员满汉参用，知府以下官则以汉人为主，清初基本是清一色汉人，乾隆以后才参用满人，但主要用为知府、知州、知县等正印官。

以上官缺制，使清代汉人所任的中央、地方官职，在总体数量上不低于明王朝，体现了清王朝笼络利用汉人士绅及地方基层以汉治汉的统治政策，同时也保障了满族——旗人的政治特权及其在要害部门、地方重要官职上的大权在握。

（二）按官职重要程度所划分的官缺。清代的府州县，从四个方面衡量其职缺：冲，地理位置重要；繁，指政务纷繁；疲，指赋税多逋欠；难，民俗刁悍，命盗案多，难治理。四个方面也即四个字全占的府或州县，为“最要缺”，占三个字者为“要缺”，占两个字的为“中缺”，一个字者为“简缺”，个别州、县占字虽少，因考虑到其它因素，也有定为最要缺、要缺或中缺者。铨任官员时，就是根据这种缺，来决定人选。这种官缺制，在任官上因地授官、因才授职，目的在于加强对重要府州县的统治和治理，另外还有所谓沿河缺、沿海缺及西南少数民族地区的“苗疆缺”、“烟瘴缺”等等，这类缺除了为因缺授官外，还有决定其任职年限的意义。

（三）是根据官职品级高低、职务性质及重要程度来划分不同选任方式的官缺。这种官缺同时也决定了不同官职的选任权由谁掌握及其权限问题。主要有以下几类。

请旨缺。划为请旨缺的主要是四品以上的较高级官职。文职官，中央机关上自内阁大学士、学士、各部院尚书、侍郎、左都御史、左副都御史，翰林院掌院学士，下至三、四品京堂即各寺、司、监、府的正副长官或正长官。地方为省级的总督、巡抚、布政使、按察使，及盐运使、重要道的道员，最要缺、要缺的知府等等。以上官职出缺，皆须向皇帝请旨补放。请旨多数是采取“开列”的方式，由吏部、军机处将应补、应升、应转官员的名单开列，奏报皇帝选定。这类官缺中的大学士、尚书、左都御史、侍郎、翰林院掌院学士、总督、巡抚、学政、布政使、按察使等高级官员，皇帝也可不等开列具题请旨，而“特旨补放”。请旨缺中的盐运使，是由军机处将资历深的道员、知府各十人开单，请皇帝简放，或由吏部将候补之运使及应升知府开单请旨。请旨缺之道员、知府，则由军机处将记名备案的应升人员、保荐存记候补者、部院及科道俸满截取以道府用者分开三个名单，请旨简放⑱。开列请旨的官缺，所开列的官员人数较多，如总督缺出，例应以侍郎、巡抚晋升，而侍郎共 26 位，巡抚也十几位，共约 40 位左右，其中应补、应升、应转者不知凡几。开单请旨也是这种情况。所开列的人多，开列者也就不具有多少选任权，只是为皇帝提供情况，选任何人，关键在于皇帝选择确定，开列虽然列出应补、应升、应转的先后选择次序及每类人选的先后次序，但皇帝可以根据其了解的情况，按照官员的具体情况而不依次序选用，确定其认为合适的人选“不次擢用”，这也正是开列、开单向皇帝提供多人的意义所在。总之，请旨缺的官职，无论是开列、开单请旨也好，还是皇帝直接特简，总之是“用人之权归于上”⑲，皇帝亲自掌握，亲自选定。

部分四品官及五品以下官员，中央各机关的长官及地方督抚具有一定选任权，但皇帝仍以引见面验等方式，行使其最终确定权。这部分中下级官员数量较多，比较重要的有：中央机关中如内阁侍读学士，各部院司官郎中、员外郎、主事等；地方，一般道府之道员、知府，直隶厅之同知或通判，知州、知县等等。中下级官员按其选授方式的不同，主要划为以下几类。

拣授缺。这类缺有内阁侍读、国子监满蒙司业、钦天监汉监正，地方某些道的道员、某些直隶厅的同知或通判等等，由何种官补这类缺一般都有规定，缺出，由吏部知会应升这些官职之官员所在衙门，该衙门长官拣京察（京官考核）一等或才能适用该职者保送。旗员多由吏部拣选。人多者按俸次先后，应拣选二人者拟出正、陪即第一、第二候选人，皆引见皇帝面验，然后确定补授者。

留授缺。这类缺绝大部分是中央各部院的司官，留下各衙门自选。缺出，由该衙门长官尚书、侍郎于本衙门京察一等（无一等用二等）应升、应补司官之人，应升者拟出正、陪，应补者列名，咨吏部查核属实后，由该长官引见皇帝，确定补授。

调授缺。这类缺以地方官居多，如个别道府的道员、知府，某些直隶厅同知或通判，某些州县的知州、知县。缺出，由督抚于本省已任职一定年限有经验阅历的应调对品官员题报调补。如通省无合适调任之人，才准声明奏请拣选应升属员升补。调授缺的知府皆为中、简缺，知州、知县主要是最要缺、要缺。中央户部三库（银库、缎匹库、颜料库）的郎中、员外郎、主事任满三年，由其它各衙门长官保送本机关候选人，管理三库大臣引见皇帝确定后，替换对调。

题授缺。这类缺也以地方官居多。官缺范围与调授缺相同，官缺繁简等级也与调授缺一样，都为要缺、最要缺，只是根据省区的不同，在题授还是调授的划归上有所不同，如直隶、山东、江苏、江西、四川、陕西、甘肃、广东、湖北等省州县中的最要缺、要缺多定为调授缺，其中江苏、江西、四川甚至无题授缺。而山西、河南、安徽、湖南等省州县的最要缺、要缺多定为题授缺⑳。题授缺缺出，由督抚于本省应升、应补官员内挑选，题报补授。

调授缺与题授缺的不同，在于调授缺以对品调用为主，如知县由中、简缺之县调入要缺、最要缺之县，调职不升官。而题授缺，督抚可直接升用属员出任该缺，而不象调授缺那样，通省确无堪用应调之人，方许拣取属员升用，只是道光元年强调应补者放于应升之先。所以督抚在题授缺上的任官权大于调授缺。正因为如此，重要省分如直隶、江苏、江西、四川等省调授缺多，题缺少甚至没有，体现了中央对这些省分的重点控制。对题授缺的应升官员也有限制规定，如知府、直隶州知州须在本任历俸五年以上，府属知州、知县，必须于本任历俸三年以上㉑。而且题授缺的数量也少于调授缺，以清末知县缺为例，题授缺为 94 缺，而调授缺达 248 个。

以上拣授、留授、调授、题授几类官缺，中央各机关长官、地方督抚由于可挑选自己的属下官员，因而具有一定的选任权。但由于被挑选者又有一定的条件规定，如任职年数，是否京察一等、大计卓异，年龄身体状况；由什么官职升、调什么官职也有规定，所以其选任权又受到一定的局限。

考授缺。教职及某些笔贴式等定为考授缺，以考试合格者补用。

选授缺。中下级官员，凡不属拣授、留授、调授、题授、考授等缺者，归为选授缺。选授缺在中下级官职中占的比例较大，如光绪年间，选授缺知县多达 956 缺，占当时全国知县总缺数 1303 缺的 73%㉒。选授缺由吏部从备案的各种“选班”中选授，选班有：除班，初入仕途应于授官的进士、举人、贡生等划归之班；升班，应晋升者所划归之班；补班，因裁缺、复职、病愈等等原因候补官员所划归之班。选授缺又称月选缺。补班一般在单月选。除班、升班一般在双月选，人较多，又称大选。月选时，吏部将各班截取一定名额，将候选人、待授官缺分别制成签，由吏部、都察院官员共同抽签，公同验看，决定某人得某官缺之签。得签者，由特派之王大臣核实并面试，称为“验看”，发现有行止不端、出身不正、祖父有钱粮亏空，或人缺不称、庸陋、体衰者，奏报皇帝裁定。康熙二十七年以后又定，得知州、知县、同知、通判等官签者，还要引见，由皇帝再

面验㉓。验看、引见后合格者，由吏部给凭赴任。

属于月选的官缺虽然数额较大，但主要是职任次要的官缺。如知州、知县所设选授缺，绝大部分是一字简缺、两字中缺，因而采取抽签的方式。无论除班、升班，都把候缺时间的长短作为首要考虑因素，行政能力、候选者适职与否则在其次。正因为如此，大批的初入仕途无行政经历的候缺待除之进士、举人、贡生等归入此类。从以上选任官员的方式还可看出，清代的吏部主要掌握选任程序方面的事务，且有军机处分掌，选任权力较小。

武职官员的铨选由军机处及兵部经办。正二品以上的高级武官，如在京的八旗都统、副都统、前锋、护军、步军等营之统领，地方驻防将军、都统、副都统，各边区之大臣，绿营之提督、总兵等缺出，由兵部知照军机处开列请旨补放。皇帝也可不降旨开列而"特旨补放"。其余中下级武官，在京八旗之参领以下，驻防旗员协领以下等，由长官"拣选"引见补放。绿营之副将以下都司以上，有题授、调授、推授等选缺，其余为月选缺。题授缺、月选缺数量最大。题授，是由总督、巡抚、提督、总兵将各属下堪用者，预先保举具题，由兵部引见后注册，缺出，按班抽补。月选武职之方式、程序与文职相同㉔。

三、官员任用上的其它制度

官员之任用除了因缺授任以外，还有其它一些制度。较重要的有以下两种。

1、正途、异途的区别选用

清代官员入仕分正途、异途。凡由科甲即进士、举人以及国子监贡生、荫生出身者，为正途。其余如捐纳、吏员考职、其他监生等等皆为异途。异途经保举也同于正途，但不得任为都察院的给事中、监察御史等官。翰林院、詹事府及吏部、礼部几个机关中较重要的官员，只有正途中的科甲出身者选用。旗员则不拘此例。由异途出身的汉人不经保举、汉军旗人未经考试，不授京官及正印官。月选官重视正途出身，所以雍正以后进士双月选用知县壅滞，乃将一部分名额划入单月急选。选官重视正途，旨在选拔经过儒家伦理道德修养且有才学的人入仕，就当时而言，强调这一原则不无合理性，但旗人在很多方面不受此限制。捐纳者也可捐免保举，则又削弱了其实效。

2、回避制

回避制，是为防止官员因某些关系徇情舞弊而在任官上所作的一些限制性规定。主要有以下几方面。

籍贯回避。地方文官，督抚以下至知府、知州知县及各佐贰官，以及盐务官等，不用本省籍贯之人。任知州知县者，与本籍相邻的省分，距本籍五百里以内之州县也不得任职。任职地虽非本籍，若有五服内亲属迁至该地聚族而居业已成村，适为属下百姓，也应回避。武官提督以下至参将，应回避本省㉕。

亲族、师生回避。凡嫡亲祖孙、父子、伯叔兄弟，在中央不得在同衙门任尚书以下笔贴式以上官。地方上，不可在同一省为官，同族近支兄弟不得在一县为官。有外祖父外孙、舅甥、翁婿、郎舅姐妹夫、连襟、表兄弟、姑丈、姨丈、儿女亲家等等外亲、姻亲关系者，中央不得任堂官与司官这种上司下属关系的官职，地方上不得任为总督以下知县以上有上司下属关系的官职。武职官员，五服内亲族、外姻近亲、五服外但同族聚居之族人，不得任上司与下属关系之官职。任乡会试之主考官、同考官及监临、阅卷等官员，其应试之宗亲族人、姻亲应回避㉖。

清代师生关系有多种，任官应回避者是受知师与门生、受业师与学生。受知师名目很多，关系到回避的主要是乡会试主考、房考官等与取中之人。受业师是授业教课之老师，学生称其为业师。师生回避只实行于地方官，因中央官这种关系避不胜避无法回避。地方督抚以下至知县，有上述师生关系者，不任为上下级关系之官。这种回避至嘉庆以后取消㉗。

特殊职务回避。中央户部、刑部按省分司，分管各该省财务、刑案之事。都察院按省分道，分别监察各省。这些分支机构之司官、各道御史，不任该省之人，若与该省督抚、布、按官有亲属关系，也须回避。另外，户部由于总掌各地盐法，因而本人当过盐商或父、子、孙、嫡叔伯、兄弟有充盐商者，回避户部官职。军机处为处理机要政务重地，嘉庆年间一度规定，文职京官三品以上，外官布、按以上，武职京官副都统以上，外官总兵以上，其亲子弟不得任军机章京。京官三品以上及地方督抚之子弟，不得任监察御史。职务上还有临时性回避，如官员处理刑案时，所涉及人员有亲属、师生关系，或素有仇隙之人，也须回避㉘。

四、清代官员选任制度对政治的影响

清代官员的选拔制度，以承袭宋明旧制为主，主要表现在科举制度上。科举制度选择人才的范围较大，社会成员不论门第出身，只要身家清白、不属贱民，便可报考，且录取以考卷成绩为标准，又带有一定客观性，因而不失为一种较为合理、科学的方法。也正因为如此，清代来华的传教士将这一制度介绍到西方后，受到西方国家的推崇，纷纷仿效。但明清时期的科举制度，在考试内容和形式上却走向僵化。科考内容局限于四书五经，录取完全凭考卷，评定成绩的优劣，主要看士子对经学的记忆、理解和阐发，而这方面的考察，并不能看出其是否具有行政、“治民”的能力。考试内容虽有“策论”，考察士子对国计民生、时政及重要政治理论问题的看法，但不占主要成绩，几场考试，首重四书文，经文次之，策论又次之㉙。汲汲于仕途的学子们，两耳不闻窗外事，埋头于四书、五经、八股，而学非所用。这种僵化的科举，严重影响行政人才的造就、官僚队伍的素质，这也是清代官员盛行雇请幕宾、依靠书吏的原因之一。清代，不断有人抨击科举制度的弊端，但又提不出优于科举而又切实可行的选官方法，“变之而未有良法美意以善其后”㉙。光绪三十二年，最终废除科举制，但这时已将近清朝灭亡了。

旗人的以特权入仕，也影响了清代官僚队伍的素质。为了保证相当数量的旗人进入政府机构，以实行满族的主体统治，满族最高统治者为旗人安排了广阔的入仕途径及大量的官缺，并赋予种种入仕、升迁的特权。旗人科举，单定录取名额，录取率大大高于汉人，乡试考举人，由于“旗下应试人少，中式甚易。非如汉人于数百人中拔取一二也”㉚。满蒙旗人还可通过单独为他们设置的翻译科举入仕。为了不使旗人耽于科举、荒废骑射，清帝还为旗人安排更简捷的入仕途径。八旗子弟入仕大量的是从官学考职为官。八旗官学生入学不到十年，即可考取中书、笔贴式、库使等㉛，其中又以笔贴式为主。笔贴式是专为旗人设置的官职，七至九品，职掌各衙署满汉文的翻译、抄写、收发、及应各种承差，大量设置于中央各机构、盛京五部及各省驻防衙门，仅中央即设有 1571 缺㉜。笔贴式官缺的大量设置，使大批旗人子弟轻而易举地步入仕途。笔贴式的升迁也很快，任职“或不数年，辄致显通”㉝，不少大学士、军机大臣、尚书、督抚如阿兰泰、尹泰、温达、莽鹄立、年遐龄、舒赫德等，最初任职都是笔贴式。另外，旗人高级官员及因军功授予显爵世职者相当多，这些世家子弟，又可通过直接授职及荫生考职的方式步入官场。世家子弟还有相当一部分人是授为侍卫、拜唐阿（宫廷及王府中任杂役者），任一定年限后即可升

官。由于旗人任官可文武互用，所以任侍卫者即使文化水平不高，也可升任文官，且晋升迅速，所以满人"勋旧世族，一经拣选，入侍宿卫，外膺简擢，不数年辄致显职者，比比也"㉞，如官至大学士的索额图、明珠、傅恒、富宁安、福康安等，皆由侍卫起家。旗人尤其是满洲旗人，由于有大量的专属于他们的固定官缺，且具有诸多入仕特权，使得相当一部分人虽然不学无术、素质低下，却充斥官场，占据高官要职，从而造成官僚机构的低能，以致政务废弛，属下劣幕、奸吏乘机窃权，败坏吏治。如乾隆时累任浙闽、两广总督的满人苏昌，"材具庸下，为僚属所揶揄"。其子富纲，官云贵总督近二十年，但"目不识丁，凡有文稿，皆请吏胥讲释，合省传为笑柄，后卒以贪婪正法"㉟；苏凌阿，任内阁中书舍人时，便"众皆笑其庸劣"，后来竟升至两江总督、大学士，仍是"贪庸异常"，"龌龊守位，无甚表现"㊱；嘉庆初的大学士禄康，"才具庸劣，无所建白，又不甚识字，于古今政体毫未寓目……故一时丛脞成网，每多苟且之政"㊲。清代的官僚队伍，相当一部分人行政素质低下，究其主要原因，一是由于捐例频开，纳入大批的捐纳者；另外则因大量的旗人凭借特权入仕。

清代在官员选任的某些做法上，还突出地体现了封建官僚制度的腐朽性，其表现是，将官位的价值公开化，并从这种价值出发去考虑官职的选授，对吏治造成了恶劣影响。官，本来只是作为行政管理的一种职而设置，但在古代社会，官职不仅具有行政职能，而且集名、利、权为一体。它具有高于一般人的尊贵身分地位和荣誉，得官者身价倍增，光宗耀祖，甚至延及子孙；得官还可领取俸禄、养廉，至于额外不成文的陋规收入，更远远超过原俸。正因为如此，才为众人汲汲追求。统治者正是利用官的这种"价值"及人们对它的追求，而实行捐纳、出卖官职，甚至按官品高低定价码，把官职变成了有价格的商品。至于官职的权，更是谋官者所梦寐以求的东西，在法治败坏或者说是有治人无治法的社会中，有了权就有了一切。应该说，朝廷出卖官职，决不是希望买官者以权谋私，但这种做法，却在客观上造成捐官者利用官权去谋取私利。清代在选官上大开捐纳，严重地亵渎了国家公职的严肃性，助长了贪污之风，在整饬吏治的同时，又在增加败坏吏治的因素。中央及地方大量的选授缺，由吏部采取月选抽签的方式，貌似公平无私，实际上却是在官的价值——名利权的分配上搞所谓的公平，它考虑的是大批候缺者的"得官"，而不是这些人谁最能胜任该职。还有，清代官场上，按官位可捞取陋规的多少，而将官职划分为肥缺（或称优缺、美缺）和瘠缺，这种肥缺瘠缺的概念虽不见诸官方典制，但在官缺的实际授受中，却是从皇帝到百官都在考虑的因素：如各税关收税的监督，额外无定的收入颇丰，被公认为是肥缺，因而选任关差，一年即职满更代，而且规定，中央各部院司员凡俸历一定年限者，即有资格参加月选抽签。这种做法，目的是让各官员皆得均沾其利。对此，清代皇帝毫不隐讳，乾隆帝在上谕中便明确指示：选取关差，"在京满汉司员人数本多，此等得项较优之差，自应令其均沾普及"㊳。在关差缺的选任上，还曾采取依照官员之民族出身分配名额的方式，凡应由中央司员出任的关差，六分之一归汉官，其余六分之五全部划归旗人官员，其中的内务府包衣旗员又占六分之一㊴，明显是将这种肥缺加惠于满族官员，尤其是皇帝的包衣家奴。其它肥缺如盐政，皇帝也经常特简亲信包衣充任，织造一官，更是皇室包衣的专缺。

皇帝承认官缺的肥瘠，按照它的价值性去分配派授，而且以肥缺加惠旗员，那么官场中追逐钻营肥缺乃至侵贪害政也就毫不稀奇了。地方官"莅任之始，不问地方利病，先问缺分肥瘠，凡前人不敢存诸寤寐者，今则直言无怍（惭愧）"㊵。买动上司以营求肥缺，也是官场中常有之事，尤其是地方官中，此类现象更多，贪劣之辈"遇有美缺，竭帑钻营，希图（上司）保题"㊶。盐政承差是有油水可捞的缺分，有些人便不惜下本谋求，某些督抚则利用手中的选任权收受贿赂，

满足其要求。乾隆中，浙江巡抚常安“每年两次总换盐政承差，共婪收银八千余两”㊷。各省“道、府缺分较好者”也有较丰厚的得项，乾隆末年，潞安知府德明由于兼管铁厂，一年竟“得银五万两之多”。乾隆认为，得银如此之多，无非“朘削商民”。而道员知府所以能得此肥缺，其重要原因是督抚“或将其任用私人，题调此等美缺，以为分肥沾润之地”，而督抚“受其厚贿，遂一切置之不问”。细加分析，这种做法，不啻督抚卖缺收贿，官缺如此纳贿授受，得官者焉得不肆行侵贪？对于这类事情，乾隆表示“朕亦不肯因德明一事遍加严查”㊸，其实并不是不肯严查，而实在是此类私下作官缺交易之事查不胜查，而且也不易查清。实行捐纳，也为某些人出钱以捐肥缺提供了机会。四川、云南两省井盐的盐提举“皆是优缺”，光绪年间，工部主事文源便捐得此职，“到任后大发其财，居此官十年，宦囊充裕”㊹；户部主事琦璘羡慕“外官发财”，甚至变卖其妻子的妆奁，捐选云南顺宁府知府㊺。

官员侵贪，是封建官僚制度的痼疾，清代贪风盛行，原因也是多方面的，但清代在官员选任上，把官的价值公开化，且以这种见不得人的“价值”去买卖、授受，确实对官员侵贪、官场腐败起到了恶劣的助长作用。

清代属于封建社会晚期，商品经济发达，金钱势力、商业交易的作风严重地冲击着官场，官僚制度本来腐朽的东西在这种因素催化下向更腐朽的方面发展，改变着封建官员传统的儒家义利观及为官操守观。这一切，影响着清代的选官任官制度与官员的为政。另一方面，处于封建社会晚期的清王朝，又因集唐宋以来历代铨选制度之大成，总结经验，在不少方面有所发展，体现了中国封建社会最后一个王朝统治者的某种成熟性。

清代任官的回避制度，规则之多、条文之细大大超过往代，而且在嘉道以前执行较为严格，在防止官员利用亲缘、乡土关系营私舞弊、结成集团性势力方面，起到了一定作用。

官缺制度中，把府州县按事务繁简而划分不同缺分，在明代即已实行，但明代州县官缺在万历二十四年以后完全采取抽签的方式，只是不同出身之人在抽选繁缺还是简缺上有区别。而清代将缺分划分为四等，只以“简僻易治”的中缺简缺由吏部抽签选任㊻，而将其中的要缺、最要缺划归督抚，由督抚选择在该省已任职一定年限有行政经历者充任，合理使用人才，因地授官，有利于地方的治理。

以授受对象划分官缺，将满汉权力分配固定化，实行满汉复职制，是满族统治上层在官员铨任制度上的一大发明，有效地实行了以满族为主体满汉联合的统治，它比历史上其它统治中原的少数民族策高一筹，是清王朝得以维持 268 年统治的原因之一。这种官缺制度的划分与授受也有副作用，其表现是中央机关满汉复职制，一职两官，造成官员行政上的互相推诿，或者满汉两议，迟延不决，以致政务拖沓废弛。这种现象贯穿有清一代，所以清末实行预备立宪改革官制时，朝臣尖锐指出：“一部之中而有二尚书、四侍郎，又加以管部之亲王、大学士，则一部而有七主任官矣！绝无分劳赴功之效，唯有推诿牵掣之能，官制之弊，莫此为甚”㊼。复职制及满缺、笔贴式缺的大量设置，也使机关编制增加，增官必增俸禄，加重政府财政负担。

对已经确定的官缺额数控制较严，不额外滥行增官，也是清代官员选任制度上的一个特点。历史上主要是唐代以后，最高统治者随意封官造成官员冗滥的现象屡次发生，尤以宋代为最，唐、明两朝也不同程度地出现过这类现象㊽。清代由于以官缺固定授职名额，严格控制额缺，清代皇帝也从未象唐宋两朝那样滥封滥赏官职，以致出现大量的闲官，因而防止了“冗官”现象的发生。清代设官也并非没有冗员，如中央部院、地方督抚等设职上的重复或交叉，清末增置某些新官职，但都是因其需要而设。正因为清代在官缺编制、授官数额上控制较严，而入仕者

并未减少，而且因屡开捐纳，入仕者增加，因而补缺困难、候官者多、仕途壅滞，便成了自康熙中期以后始终存在的现象。官缺的控制在地方官上尤为严格，清代的总督、巡抚、布政使、按察使、道员虽各自都有独立衙署，但从未佐设贰官，没有行政副手。再如知县，乾隆时期，全国 1302 个知县，仅设佐贰官县丞、主簿 425 个㊾，清代的各级地方长官所以几乎无人不雇幕宾佐理政务，正与其不设佐贰官或设置很少有一定关系。

清代的官员选任制度，实现了君主及中央在选官权上的高度集权，这一点在咸丰以前十分明显。明清两代同为专制主义中央集权高度发展的王朝，但明中期以后，在高级官员的铨任上，大学士、吏部尚书等有相当权力，当时还实行会推制，即朝官公同推举的方式，实际上会推由上述一二权臣把持，一人提名，"诸臣唯唯而已"㊿，因而造成权臣（如严嵩等）提拔任用私人、结为集团的现象，"私灭公、同代异，其弊无所不至"51。清初也曾沿袭明代制度，康熙十年即停止大部分高级官员的推举法，至五十一年全部停止，完全归为请旨简授。清代请旨缺的划分及会推制的废除，高级官员由皇帝亲自选定，实现了皇权在重要官员任用权上的高度集权，正如乾隆所说："本朝家法，自皇祖、皇考以来，一切用人、听言大权，从无旁落，即左右亲信大臣，亦未有能荣辱人，能生死人者"52。高级官员得圣旨而任官，感戴皇恩，效忠君主，有利于皇帝的任使。同时对制止权臣朋党结势、擅政乱政也起到了一定作用。

在中下级官员的选任上，清代之制度体现了权力分散、互相牵制的特点，从而便于皇权的控制。清代吏部虽总司铨政，但上听命于皇帝，又有军机处分其权，中下级官员之选任权，又被分散于中央各机构长官及地方督抚，所以清代吏部远不如明代吏部权重。中央各长官及地方督抚虽有一定选官权，由于吏部有非常细致的铨选则例，选举者必须严格照章行事，否则吏部则按例予驳，所以也不能专擅选任。清律还规定："凡除授官员须从朝廷选用，若大臣专擅选用者斩！"，大臣擅用亲属为官者，治以同样之罪53。光绪年间曾任吏部主事的胡思敬曾对与选举有关官员之间互相牵制的情况作过详细描述，他追述说：本朝选任官员"虽枢府大僚，欲位置一人，不能也。部务皆有成例，尚（书）、侍（郎）欲以己意相高下，曹郎得引例争之。曹郎欲出入轻重于其间，胥吏援例以请，亦不能强辞辩也54。地方上，"祖宗旧制，督抚受成于六部，非吏部核准，不能私用一人"55，体现了在任官权上中央对地方的集权。皇权对中下级官员的选任也不无渗透。凡拟出正陪者，由皇帝选定一人；引见虽主要表现为形式，但既经皇帝面验，选官者就不能不有所戒惧；题授、调授之官，则须报告皇帝批准。嘉庆七年，两广总督吉庆、广东巡抚瑚图礼题授该省海阳等四县知县，因所题报升用者年限不够，吏部按例予驳，又被嘉庆帝指斥，并令内阁传旨申饬56。清代，皇权对地方官任用的控制，及中央在任官权上对地方督抚的牵制，曾有效地防止了封疆大吏结势地方、坐大割据现象的发生，维持了统一的清王朝对地方长期的强有力统治及安全局面。

追至清末，由于兴办洋务及实行新政，中央的总理各国事务衙门及地方督抚的用人权加大，他们将物色的人物呈请受职，帝后"辄降中旨允之"，以致出现擅用私人为官的现象，铨法渐遭破坏。宣统年间，外务部（即前总理衙门）及商部、警部、学部等中央新设机构，"用人行政本无轨辙之可循……指名奏调，动辄数十百人，奔走小吏夤缘辐辏于公卿之门，投其意向所趋，高者擢丞参，次者补郎员，人不能责其徇私"57。地方上，"督抚不守旧制，每道、府缺出，随折保荐一员，旨不即除授之，朝士相顾错愕，莫知何许人。一省肇端，各督抚援例而至"58，至光宣之际，已发展为任意设置私人为属下官吏，中央对督抚的任官权已经失控。督抚每至某省上任，多"牵动其私人，累然如幕客官亲，相率尾之而去……各视交谊厚薄，随地位置。同僚皆侧目相视，莫可

如何"㊾。其权势较大者，如李鸿章，早在任直隶总督兼北洋大臣、总管北洋海军之时，便大量任用私人，安徽乡人"闻风麇集，局所军营，安置殆遍，外省人几无容人之所"㊿。继李鸿章而为直隶总督的袁世凯，编练北洋六镇陆军，"其中五镇的统制及所有高级军官皆为他的学生或属下，所以完全为他所控制"(61)。大量任置私人为属下，形成了晚清督抚、军将的私人集团性势力，各自专阃一方，是清末中央集权削弱乃至清王朝最后分崩离析的重要原因。

---

①③⑥⑦⑩⑪㉓㉝㉞《清史稿》第十二册第 3147、3212、3165、3205、3237、3216、3208、3214、3217 页。中华书局 1977 年标点本。

②④⑬⑮㉑㉘㊴㊼光绪《大清会典事例》卷 354"礼部·贡举·恩赐一"、同②、卷 75"吏部·除授·幕宾议叙"、同⑬"除授·吏员授职"、卷 59"吏部·汉员遴选·官员题调"、卷 236"关税·直省关差"、同㊳、卷 747"刑部·吏律职制·大臣专擅选官"。

⑤商衍鎏《清代科举考试述录》第 153 页，三联书店 1986 年版。

⑧以上参考了许大龄《清代捐纳制度》。

⑨《皇朝掌故汇编》内编卷 6"考课二·同治元年御史刘庆奏疏"。

⑫《八旗通志》二集卷 51"职官十"。

⑭恒慕义《清代名人传略(中册)·方观承传》，《清史例传》卷 61"左宗棠传"。

⑯㉜㊾据《清朝文朝通考》卷 79"职官三·官数"统计。第 5585—5586 页、5585—5588 页、5590 页。

⑰《清史稿》第十二册第 3336、3343、3347 页。并见福格《听雨丛谈》卷 3"直省满缺巡抚考"。

⑱㉒㉔㉛光绪《大清会典》卷 8"吏部·文选司二"、卷 3"办理军机处·军机大臣"；卷 8"吏阅·文选司二"；卷 46—47"兵部·武选司"；卷 85"八旗都统"。

⑲(51)王庆云《石渠余纪》卷 1"纪荐举·附记会推旧制"，两注出处同。

⑳光绪《大清会典》卷 8"吏部·文选司二"，并参照吏部档案《各省府州县官缺一览表》，表见刘子扬《清代地方官制考》，北京紫禁城出版社 1988 年版书末第 459—523 页所附。

㉕㉖㉗㉘光绪《大清会典》卷 10"吏部·文选司四"密其回避一句下注，并见光绪《大清会典事例》卷 47"吏部·汉员铨选"之"本籍接壤回避"、"亲族回避"、"亲族回避"、"师生回避"，卷 35"满洲铨选·官员回避"，卷 572"兵部·职制·回避"。

㉙王德昭《清代科举制度研究》第 110 页 107 注，中华书局 1984 年版。

㉚萧奭《永宪录》卷 4"雍正四年"第 292 年，中华书局 1959 年标点本。

㉟㊱㊲昭梿《啸亭杂录》卷 7"苏昌"、卷 8"苏相国"、卷 8"禄相公"。

㊵《清朝续文献通考》卷 135"职官二十一"，第 8953 页上。商务印书馆十通本。

㊶㊿《皇朝经世文编》卷 20 张某《请厘吏治五事疏》、卷 17 赵翼《明吏部权重》。

㊷㊸(52)王氏《东华录》乾隆朝卷 27 乾隆 13 年 2 月丙寅、卷 60 乾隆 60 年 8 月乙酉、卷 28 乾隆 13 年 8 月辛亥。

㊹㊺崇彝《道咸以来朝野杂记》第 103 页，北京古籍出版社 1982 年版。

㊻雍正《朱批谕旨》第 5 函第 49 册，郭鉷雍正 6 年 3 月 19 日折。

㊼《清末筹备立宪档案史料》(上册)第 370 页，中华书局 1979 年版。

㊽限于篇幅，此处论述从略，请参看李治安与笔者合著《中国古代行政管理制度研究》第五章《官员的选用黜退及弊端》，北京书目文献出版社。

(54)(55)(57)(58)(59)(60)胡思敬《国闻备乘》卷 2"新衙门争权"、卷 2"部费"、卷 2"新衙门争权"、卷 1"简用道府成例"、卷 2"疆吏调员"、卷 1"李文忠滥用乡人"。

(56)《清仁宗实录》卷 96，嘉庆 7 年 3 月丁酉。

(61)恒慕义《清代名人传略(下册)·袁甲三传》第 139 页，青海人民出版社 1990 年版。